PABLO RUEDA SÁIZ

Profesor de Derecho Internacional de la Facultad de Cobierno y Ciencia Política e Investigador del Cantro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Recurio.

EL CONSEJO DE SEGURIDAD Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS: LA EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN LA POSGUERRA FRIA*

El activismo del Consejo de Seguridad después de la Guerra Fría

Finalizada la Guerra Fría, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha sido objeto de especulaciones altamente ideologizadas entre académicos¹. El principal problema parece ser el de lograr inferir cuál va a ser el papel que va a desempeñar el Consejo ahora que ha desaparecido la bipolaridad en el sistema internacional. Para algunos, la desaparición de la bipolaridad implica una racionalización del ejercicio del derecho de veto que tienen los miembros permanentes, lo cual va de la mano con un aumento en la actividad de este órgano de las Naciones Unidas². Entre quienes lo afirman, hay -a su vez- aquellos que se aventuran a

^{*} El presente artículo es el resu tado parcial de la investigación dirigida por su autor y financiada por la Universidad del Rosarro. Centro de Estudios Políticos e Internacionales -CEPI-.

Ver entre otros Forsythe, David R; Homan Rights and Peace: International and National Dimensions, University of Nebraska Press, Lincoln, (1993): Bacht, Peter R, and Gordenker, Leon: The United Nations: Reality and Meal, 51. Martins Press, NY, (1993): __; The United Nations in the 1990s, St Martins Press, NY, (1993): Bacht, Peter R.; The Role of Homan Rights in Foreign Policy, St. Martins Press, NY, (1994); Bailey, Sidney D.; The UN Security Council and Human Rights, St. Martins Press, NY, (1994); Dorch, William J. (comp.); UN Feacekeeping, American Policy, and the Uncovi Wars of the 1990s, St. Martins Press, NY, (1995); Russett, Bruce (comp.); The Once and Future Security Council, St. Martins Press, NY, (1997).

A parecer, esto resulta cierto únicamente para el caso de la Unión Soviética, pero no parece ser atribuible ún camente al final de la Guerra Fría. El cambio empezó hacia los años setenta. Hasta ese entonces, la URSS lo había ejencido más de 100 veces, inientras que desde entonces nasta 1970 lo ha ejercido diez veces. Desde el final de la Guerra Fría lo ha ejercido una sola vez, frente a una resolución que aceptó posteriormente, en términos muy similares a los presentados inicialmente. Ver Bailey, ag. cf., pp. 127-128.

decir que el Consejo de Seguridad va a asumir nuevas funciones, ampliando su espectro de acción a la protección del medio ambiente y de los derechos humanos.

Consideraciones cualitativas

Aunque una década es muy poco tiempo para confirmar o refutar el optimismo de guienes creen que ésta es una nueva era para el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, hay ciertos hechos que no se pueden desconocer. Sin duda, en los últimos diez años, el Consejo ha actuado más intensamente que en el resto de su historia desde 1946. Las cifras lo demuestran: mientras entre 1946 y 1989 se reunió 2,903 veces y adoptó 646 resoluciones, entre 1990 y mediados de 1994 sostuvo 495 reuniones y adoptó 288 resoluciones. Esta significa que, en promedio anual. durante la segunda etapa el Consejo multiplicó 1.6 veces el promedio de reuniones anuales. con respecto a la primera y 4.3 veces el de resoluciones por año. De igual modo, se puede decir que desde 1990 aumentó su "eficiencia", 2.6 veces con respecto a la primera etapa (medida como el número promedio de resoluciones por reunión).

Nuevas funciones

Pero el cambio que ha tenido lugar en el Consejo de Seguridad en la presente década no está sólo relacionado con un activismo en términos cuantitativos. Alli se apoyan los optimistas para sustentar su actitud. Aducen, para justificar sus hipótesis, que el Consejo ha asumido, *motu proprio*, nuevas funciones para mantener la paz y la seguridad internacionales. El ejemplo recurrente de este hecho es la creación de dos tribunales penales internacionales *ad-hoc*, mediante resoluciones expedidas con base en las facultades que le da el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas a este órgano.

Este fenómeno ha sido analizado desde diversas perspectivas. La primera sostiene que para proteger los derechos humanos, el Consejo "llegó incluso a traspasar una limitación de carácter jurídico", pues la Carta de las Naciones Unidas no lo faculta para crear órganos jurisdiccionales, hasta el punto que, al comienzo, se puso en duda la "constitucionalidad` de las resoluciones de creación de los tribunales para la antigua Yugoslavia y para Ruanda. La segunda tiene que ver con el poder que el Consejo desplegó en estos casos, puesto que el tribunal no requirió ser aprobado por los Estados sobre los cuales ejerceria su jurisdicción; lo cual es todavía más impresionante si se tiene en cuenta que el conflicto en Ruanda era eminentemente interno³. La tercera se refiere a la atipicidad de esta facultad, pues la creación de un tribunal se sale completamente del esquema que venía utilizando el Consejo en sus operaciones de paz, yendo en contra de quienes opinan que la creación de tribunales en realidad obstaculiza la consolidación de la paz⁴.

Por otro lado, el aumento de la actividad del Consejo de Seguridad se ve en que la concepción de lo que constituye una amenaza contra la paz y la seguridad internacionales se ha ampliado de manera notoria, dándole cabida a conflictos de carácter interno. En tal medida, la intervención del Consejo de Seguridad en éstos ha aumentado considerablemente. La ampliación del espectro de acción del Consejo en los conflictos internos está relacionada con dos hechos; por un lado, está la proliferación de este tipo de conflictos alrededor del mundo y la mayor conciencia que se tiene hoy en dia de sus dimensiones y consecuencias⁵; y por el otro, esta conciencia -la cual se volvió un lugar común dentro del contexto de la Posquerra Fria- ha encontrado en este ambiente una mayor recepción por parte de los miembros permanentes.

Los asuntos internos

La objeción según la cual la intervención en conflictos no internacionales violaba el principio de "no intromisión en los asuntos internos de los Estados*ë fue tal vez la excusa más recurrente para que los miembros permanentes utilizaran el derecho de veto durante la Guerra Fria⁷. En un conflicto interno era usual que los miembros permanentes tomaran partido a favor de las facciones con cuvos intereses se identifican. Debido a esta actitud, tan usual en aquel entonces, el Consejo no podía ejercer sus funciones y cuando lo hacia, era de manera insuficiente y tardía. A lo largo de esta década, el *modus operandi* de las potencias mundiales ha cambiado. Los miembros permanentes han racionalizado sus estrategias de apoyo a los grupos intraestatales en conflicto (incluvendo a los

³ En el caso del Tribunal Penal Internacional para Ruanda, este país, que en ese momento era parte del Consejo de Segundad, se opuso a la Resolución de Creación. Ver: Consejo de Segundad. Res. 955, 8 de nov. de 1994.

⁴ Para un análisis de tales posiciones ver Anderson, Kenneth; Nuremberg Sensibility: Telford Taylor's Memoir of the Nuremberg Trials, 7 Harvard Human Rights Journal 281 (1994).

⁵ El número de muertes producidas en conflictos internos desde la Segunda Cuerra Mundial excede el número de muertes producidas durante las dos Guerras Mundiales. Bassicum; Cherif M. From Versantes to Ricando in Seventy five Years: The Need to Establish de International Criminal Court, Harvard Human Rights (guera) (1998).

⁵ Consagrada en la Carta de la ONU. art. 2.7, Sobre el tema ver Graefrath, Bernhard; Universal Criminal jurisdiction and on International Criminal Court; 1 European Journal of International Law 67 (1990).

⁷ En muchos casos no era necesario utilizario, la amenaza de hacerlo era suficiente. Ver Bailey, 5 chey D; The UN Security Council and Human Rights, (1994), St. Martins Press, N.Y. pp. x, xi, 127,

gobiernos), haciéndose más selectivos en cuanto a quiénes apoyan y al tipo de apoyo que otorgan. Como resultado, la actividad del Consejo de Seguridad en conflictos internos ha aumentado vertiginosamente. De las 21 operaciones llevadas a cabo entre 1988 y 1994, 13 fueron catalogadas como intervenciones en conflictos internos por el Secretario General⁸.

A pesar de que si se pueden constatar tanto el aumento de la actividad del Consejo de Seguridad y de la ampliación de sus propias facultades, la evidencia utilizada no puede considerarse indicativa de una tendencia hacia una mayor protección de los derechos humanos. Para indagar acerca de la probabilidad de que exista tal tendencia es necesario llevar a cabo un estudio sistemático de la actividad del Consejo de Seguridad, que permita encontrar patrones suficientemente fuertes de correlación entre la existencia de violaciones de los derechos humanos en una situación determinada y la intervención.

Limitaciones normativas

Un análisis semejante no puede limitarse, sin embargo, a

constatar la existencia de violaciones de derechos humanos en los casos en que el Consejo –de hecho– ha intervenido⁹. Es apenas obvio que una situación. de conflicto armado tendrá un componente significativo de derechos humanos. Pero antes, es necesario tener en cuenta varias consideraciones de tipo normativo. La primera de ellas es que el Consejo de Seguridad es el único órgano principal de las Naciones Unidas cuyas funciones no están directa y explícitamente relacionadas con los derechos humanos. Su actividad, de acuerdo con lo establecido en la Carta de la ONU, va dirigida al mantenimiento y al restablecimiento de la paz. Por tanto, su intervención respecto de situaciones en las cuales se están violando los derechos humanos será exclusivamente covuntural: sólo en la medida en que estas violaciones constituyan una amenaza o una perturbación para la paz, tendrá cabida la acción del Consejo. Aun asi, el Consejo de Seguridad ha dicho, en reiteradas ocasiones a lo largo de esta década, que la violación brutal, masiva y persistente de los derechos humanos es considerada una amenaza para la paz y la seguridad internacionales 10.

Steiner, Henry J. y Alston, Phillip; Human Rights in Context. (1996), Oxford University Press, Oxford, P. 1043.

⁹ En más del 93% de los documentes o declaraciones internacionales de 1945 a 1989 se trata algún aspecto relacionado con los derechos de las personas. Ver Jones, Dorothy V.; Code of Peace, Chicago University Press, Chicago, (1991), p. 135.

¹⁰ Ver ONU, Consejo de Seguridad, Reunión de Alto Nivel de enero 31 de 1992, 9/28500; Res. 808 de Feb. 22 de 1993, Res. 827 de mayo 25 de 1993, ...

La intervención para la autodeterminación: Derechos Humanos, poder político y paz

Lo anterior lleva necesariamente a analizar la relación entre los derechos humanos y la paz. Según el estudio hecho por Sidney Bailey en 1982. la mitad de las guerras en el tercer mundo han sido causadas porque las partes en conflicto sienten que sus derechos fundamentales están siendo violados 🗀. Sin embargo, esto no quiere decir, como lo afirma la tradición kantiana que sobrevive hasta nuestros días 12, que la violación de los derechos humanos implique una situación de conflicto internacional, ni que, por el contrario, un régimen democrático, liberal y que respete los derechos humanos esté exento de entrar en un conflicto internacional, Como David Forsythe anota, en la interacción entre países con regimenes democráticos y regimenes autoritarios, el conflicto no está relacionado primariamente con la violación de los derechos humanos, sino con cálculos acerca del eiercicio del poder¹³.

A pesar de que no se puede calificar al Consejo de Seguridad

como una institución democrática, la mayoria de sus miembros. permanentes son Estados democráticos. Por ello, si se corre el velo de su identidad como órgano de la ONU y se observa el poder que tienen sus miembros. permanentes para llevario a la inacción vía el ejercicio del derecho de veto, la afirmación de Forsythe, extrapolada al Consejo de Seguridad, sirve para explicar la selectividad en sus actividades de intervención. Esto puede verse a través de un ejemplo comparativo: mientras en el conflicto iraqui el Consejo intervino inmediatamente para "auxiliar" a la población kurda, en otros como el de Suráfrica y el régimen del *apartheid*, o los de Israel v la población palestina, en los cuales las violaciones de los derechos humanos no eran menos brutales, prolongadas ni sistemáticas, el ejercicio del derecho de veto fue el común denominador¹⁴, dificultando al máximo la acción del Consejo.

Del mismo modo, en los conflictos internos, las cuestiones sobre derechos humanos parecen tener una forma y una función distintas dentro de la estructura de cada conflicto. En estos casos, según afirma tam-

¹¹ Ver Bailey, op. cit., p. 125.

¹² Rawls, John: El Derecho de los Pueblos, Ed. Uniandos. Santa Fe de Bogotá. 1998.

¹³ Forsythe, ap. cir., p. 153.

¹⁴ En el caso de Suráfrica, Gran Bretaña lo ejercio 21 veces (de las 24 que lo ha hecho desde 1970) y Francia 11 (de las 13 que lo ha hecho desde 1970). En el caso de Israel, Estados Unidos lo hizo 29 veces (de 65 desde 1970).

bién Forsythe, el conflicto, además de la relación que guarda con los derechos humanos, tiene correlación con la "legitimidad" en la distribución del poder político dentro del territorio (incluyendo el poder que se ejerce externamente, bien sea por terceros Estados o por organizaciones internacionales)¹⁵.

Sin embargo, a pesar de que Forsythe le niega cualquier capacidad predictiva a la relación derechos humanos-legitimidad del poder-paz¹⁶, se puede notar, a partir de la actividad del Consejo, una evolución en la intervención, paralela a la evolución del concepto de autodeterminación de los pueblos. Esta fórmula, que hasta hace poco adquirió carácter jurídicamente vinculante, se refiere al derecho que tienen los grupos cuyos individuos comparten una cierta identidad, a participar en la conformación del poder político para gobernarse a si mismos. En ella, a partir de su actual formulación jurídica, se congregan el concepto de derechos humanos -en cuanto de por sí es considerado un derecho político, y porque suele ser una condición necesaria para el ejercicio de los demás derechos civiles y políticos- y el de la distribución legítima del poder politico del que habla Forsythe.

Aun asi, la confluencia del aspecto político del poder, con el aspecto del desconocimiento de los derechos humanos a partir del concepto de autodeterminación, no sería nada sorprendente si éste no hubiera evoludesde cionado tanto formulación original (que no tenía carácter juridico ni en cuanto a su expresión gramatical, ni en cuanto a su exigibilidad por vía coercitiva) en los diez puntos que Woodrow Wilson presentó al Congreso de Estados Unidos a comienzos de siglo, pasando por la forma tipica de los derechos de los pueblos colonizados a autogobernarse, hasta la actual interpretación, como derechos de las minorías (o mayorías oprimidas: el caso del apartheid) dentro de un Estado nacional. A pesar de las transformaciones radicales que ha tenido la autodeterminación. desde esa época hasta ahora. los conflictos, tanto internos como internacionales, coinciden en que en ellos son manifiestas las "violaciones" al principio de libre determinación de los pueblos, en sus diferentes modalidades. Consecuentemente, el Consejo de Seguridad, desde sus inicios, ha intervenido en casos en los cuales están involucradas las diversas. formas que ha adquirido el principio de autodeterminación.

La actividad del Consejo de Seguridad de la ONU ha estado ligada a la necesidad de asegurar la estabilidad de las colonias

¹⁵ Ibid. p. 157.

¹⁶ Forsythe, Ibid.

desde los años cincuenta, aunque realmente no empezó a ocuparse del conflicto hasta los años sesenta. Si bien en un principio la intervención en estas cuestiones fue marginal porque los Estados coloniales argumentaban que estaban "esencialmente dentro de sus asuntos internos y por tanto fuera de la competencia del Consejo de Seguridad"¹⁷, gradualmente, y ante la presión de la Asamblea General para abolir el sistema colonial, el Consejo empezó a intervenir para asegurar la transición democrática y estable de los nuevos Estados hacia su independencia. Su acción se encaminó a vigilar las elecciones, y en otros casos, incluso a asesorar a los Estados para que implementaran mecanismos y sistemas electorales modernos¹⁸.

En el caso de Angola, siendo todavía una colonia portuguesa, Liberia presentó una solicitud para intervenir y asi evitar el escalamiento de las violaciones a los derechos humanos en 1961. Sin embargo, en las resoluciones del Consejo las referencias a los derechos humanos como tales, fueron escasas. Apenas se sostuvo, una sola vez, que constituían amenazas para la paz. En cambio, sí se solicitó a Portugal respeto por la autodeterminación de los pueblos, por el libre ejercicio de la actividad política y la concesión de una amnistía para los presos políticos. Lo mismo sucedió en Mozambique y Guinea Bissau. En el caso del sur de Rodesia (Zimbabwe), la actuación del Consejo se limitó a declarar inválidas unas elecciones.

En 1946, el Consejo conoció el asunto del maltrato a la población india en Suráfrica y posteriormente fue denunciado el régimen del *apartheid* en 1952, pero no intervino sino hasta 1963 mediante un "embargo voluntario" de armas. No fue sino hasta 1977 cuando Suráfrica atacó a Zambia y Angola porque apoyaban a los rebeldes contra el *apartheid*, cuando el Consejo impuso un embargo de armas coercitivo. En ésta, como en sus resoluciones posteriores, el Consejo dio prioridad al problema de la participación política de la mayoría negra y a la liberación de líderes políticos, sobre las demás violaciones de los derechos humanos, a pesar de que eran ampliamente conocidas. Del mismo modo, en el caso de Namibia, que estaba siendo administrada por Suráfrica, la presión ejercida por el Consejo, en particular desde 1971, estuvo encaminada a garantizar el ejercicio del derecho a la autodeterminación, particularmente, a través de la creación de una asamblea. constituyente.

¹⁷ De este modo lo puso un representante británico ante las Naciones Unidas en 1950. SCOR 493º Reunión, ago. 31, 1950. F. 22-23.

¹⁸ Ver Bailey, op. cit., op. 16-58.

En Camboya, la intervención del Consejo, independientemente de su ineficacia inicial durante la Guerra Fría y de los problemas que estaban detrás de esta asunto, estuvo directamente relacionada con el ascenso y caída de Pol Pot y del Khmer Rojo y su acción se dirigió a implementar un sistema democrático, sin entrar a influir sobre los asuntos relacionados con las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos¹⁹.

De manera similar, los casos en que el Consejo actuó antes de 1990 se caracterizaron por tener referencias marginales y genéricas a las situaciones de derechos humanos y por la intervención gradual en el conflicto. La actividad del Consejo se concentró en la adopción de medidas tendientes a asegurar el ejercicio del derecho a la autodeterminación de los pueblos, bien fuera asegurándole el derecho al voto a los nacionales de una colonia o favoreciendo la igualdad de oportunidades de votación entre la población de un Estado.

Esta línea de acción, a pesar de que se ejerce sobre la forma de distribución del poder político y no sobre los derechos humanos, puede tener repercusiones indirectas sobre el respeto a los mismos y cuando se trata de conflictos internos, en general cuenta con la ventaja de ser ampliamente aceptada, al menos por una de las partes²⁰. En muchos casos, inclusive, la intervención del Consejo de Seguridad a través de medidas no coercitivas fue solicitada por los mismos Estados. En otros, sin embargo, la intervención ha sido rechazada. Este rechazo, proveniente de las autoridades locales o de alguna de las partes en el conflicto, lógicamente ha ido en detrimento de la efectividad de las medidas y en algunos casos ha producido el desgaste total de las misiones hasta provocar su retirada. En otros casos cuando el problema persiste, ocasional y selectivamente, ha adoptado medidas coercitivas.

La evolución de la intervención para la autodeterminación

Finalizada la "era colonial", el principio de autodeterminación de los pueblos, como concepto jurídico se amplió, para aplicarse además a las minorías étnicas, culturales y religiosas que conviven al interior de un país. La proliferación de conflictos entre minorias y mayorias luchando por determinar la distribución del poder dentro de los Estados presenta un ingrediente que no es susceptible de ser abordado a través de los mecanismos ordinarios de inter-

¹⁰ Bailey, op. cit., pp. 16-58.

²⁵ Cases de Bahrain, Angola (segunda fase), Camboya – Tailandia (Preak Vihear), Sahara Occidental, entre otros.

vención utilizados por el Consejo de Seguridad durante la era colonial: se trata de los derechos de minorías que no se pueden asegurar mediante el recurso de los mecanismos electorales tradicionales. Por otro lado, aceptar el principio de autodeterminación hasta reconocer el derecho de las minorías a la secesión del Estado al que pertenecen implica, en muchos casos, una contingencia de inestabilidad inaceptable para los miembros permanentes del Consejo.

Por ello, en las conflictos internos en los que ha intervenido, el Consejo de Seguridad ha conferido su apoyo al poder más institucionalizado dentro de un territorio o, por lo menos, ha evitado confrontarlo directamente, cuando éste no es la causa misma del problema. En cambio, ha permitido que dicho poder obtenga por sí mismo un cierto orden y algo de estabilidad al interior del Estado. El problema con tal enfoque es que el apovo a una de las partes dentro de un conflicto le resta legitimidad al Consejo, sacrificando en algunos casos el éxito de la intervención (especialmente cuando no hay una victoria clara de alguna). Esto es particularmente cierto cuando una de las facciones en el conflicto tiene la percepción de que el poder institucional le está negando alguno de sus derechos. El caso más patente de pérdida de legitimidad de las operaciones del Consejo de Seguridad se vio en Somalia, cuando las fuerzas de la ONU se enfrentaron con las partes del conflicto, tratando de asegurar el control de la capital, cometieron violaciones contra los derechos humanos de la población y salieron del país sin llegar a completar su misión, que por demás tampoco era clara²¹.

La falta de estudio de las medidas y su ineficacia: Yugoslavia y Ruanda

Sin duda, el final de la Guerra Fría ha marcado el inicio de una etana en la cual los conflictos se han vuelto bastante más complejos. Ha aumentado la autopercepción que el Consejo. de Seguridad tiene de su poder, de sus funciones y de sus posibilidades de acción. Sin embargo, todavia no se han comprendido bien las variables que afectan la eficacia de las medidas adoptadas. En general, se siquen patrones preestablecidos de acción, comunes a todos los conflictos, sin que el Consejo de Seguridad se haya preocupado por adaptarlos a los problemas que se encuentran en cada caso, viéndose los funcio-

²¹ El caso de la intervención del Consejo de Seguridad en Serbia es otro ejemplo en el cual todas las facciones en el conflicto consideraron, en momentos distintos, dependiendo de la medica que se tomana, que la neutralidad de la ONU estaba comprometida. Ver Durch, ep. cu., pp. 19-21.

narios limitados, ya sea estatutaria o presupuestalmente, para tomar las medidas de adecuación necesarias. En muchos casos, el éxito de las operaciones de paz, cuando no se ha tratado de operaciones militares o cuasimilitares, ha residido en que quienes las implementaron, sobreinterpretaron el mandato que les dio el Consejo de Seguridad o de alguna otra manera "excedieron" las funciones que tenían a su cargo²².

Por otro lado, el Consejo de Seguridad excedió en algunos casos su propia capacidad para llevar a cabo operaciones militares, cuasimilitares y otras, en las cuales se vio involucrado debido a la gran presión externa. Además del va mencionado caso de Somalia, en Bosnia, durante una operación humanitaria, las fuerzas de la ONU se vieron involucradas entre las partes en conflicto, para lo cual no estaban preparadas²³. Aparte de la falta de preparación para el tipo de enfrentamientos que les tocó encarar. los miembros de las fuerzas de paz²⁴ vieron comprometida la neutralidad que debe caracterizar este tipo de operaciones.

Los errores cometidos en las operaciones de paz realizadas. que en parte se debieron a que se pretendió rebasar las posibilidades de acción de la ONU. pueden eventualmente llegar a agotar la voluntad política de los Estados en esta materia. En Ruanda, tal hecho aconteció en la mitad del conflicto. Las fuerzas belgas se retiraron del área. seguidas al corto tiempo por las estadounidenses. El retiro de los respectivos ejércitos, como lo anota William Durch, se asemejó a la caída de Ícaro, que excedió sus propios límites²⁵.

Algo similar a lo que ocurrió con las operaciones de paz a través del envio de fuerzas (de paz) se puede observar con la implementación de los tribunales adhoc para Ruanda y la antigua Yugoslavia, medidas que iban dirigidas directamente a la protección de los derechos humanos. El entusiasmo inicial, que representó implementar una medida sui géneris, al poco tiempo se convirtió en una de-

²² Como ejemplos de esto tenemos los casos de El Salvador y Mozambique, clasificados por Wilham Durch como las dos intervenciones más exitosas del Consejo de Seguridad.

²³ En Bosnia hubo varios incidentes similares: en uno, se trataba de asegurar el traslado de alimentos para la población civil y los heridos, en otro se trataba de asegurar que no entraran armas a ciertas zonas y otro más requería la neutralización de los ataques contra seis enclaves neutrales. Sin empargo, las fuerzas de la ONU fueron atacadas constantemente por grupos armados. Al enfrentarlos se ganaron la enemistad de las facciones y del gobierno hospio.

²⁶ El Consejo de Seguridad les dio sólo un 20% del personal militar que había solicitado el comandante de dichas fuerzas con base en el tipo de misión que iban a desempeñar. Ver Durch, ep. cit., p. 190.

^{25 (64}d).

cepción debido a ciertos problemas de carácter estructural del Consejo de Seguridad.

El primero de estos problemas es presupuestal y se percibe en diversos aspectos del establecimiento de los tribunales. Como primera medida, se les dio a los dos tribunales un solo fiscal, quien se tiene que desplazar desde La Haya (donde se encuentra el tribunal para la antigua Yugoslavia) hasta Arusha, Tanzania (donde está el de Ruanda), para conocer todos los casos que se presenten ante los dos tribunales. En segunda medida, no hubo una adecuada financiación del Tribunal para Ruanda, que partió desde cero, y los funcionarios ni siquiera contaban con papel para redactar documentos y mucho menos con una planta física adecuada. En tercera medida, el desplazamiento de acusados v testigos desde sus países de origen, representó otra dificultad adicional, sobre todo en el caso. de Ruanda donde las condiciones son mucho más primarias.

El segundo de los problemas que han tenido que enfrentar los tribunales, particularmente el de Yugoslavia (ICTY), es que las fuerzas locales de policía no reconocen su autoridad y las fuerzas de la OTAN, que se encuentran en la zona, no han colaborado con las autoridades del tribunal alegando que sólo apresarán a los acusados "si se los encuentran casualmente". En el estado actual de cosas, muchos acusados por el ICTY todavía tie-

nen puestos de gran importancia dentro de las fuerzas miltares o civiles o están siendo protegidos por dichas autoridades. Por el contrario, las cárceles de Ruanda están atestadas con más de 100.000 personas que presumiblemente han cometido crímenes de guerra, genocidios o crímenes de lesa humanidad. Sin embargo, debido a las dificultades materiales y de organización, la Corte ha permanecido realmente inactiva.

Consideraciones finales

En los casos de los dos tribunales puestas como ejemplo, la falta de resultados que impacten a la opinión pública ha llevado a que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad muestren gran excepticismo con respecto a la viabilidad de acciones como éstas, hasta el punto de llegar a lo que el subsecretario de Estado de Estados Unidos. calificó como el "agotamiento con el tema del tribunal". A las operaciones militares les puede llegar a suceder algo similar. El caso del retiro de las fuerzas beldas v estadounidenses en la mitad del conflicto es bastante significativo. No se debe olvidar que la fuerza de las medidas militares que adopte la ONU depende de la voluntad política de los Estados y que a pesar de las buenas intenciones, si no se ven los éxitos inmediatos en las operaciones, los gobiernos, que están sometidos a presiones políticas internas lo bastante fuertes.

como para cuestionar su intervención, no se expondrán mucho una vez que las primeras muertes ocurran.

Esto lleva a cuestionar la efectividad de las medidas que adopta el Consejo de Seguridad. Por su estructura, el Consejo carece de los recursos y mecanismos necesarios para prestarle atención a los detalles de los conflictos y de las operaciones. Sin embargo, son estos detalles los que marcan la diferencia entre la operatividad o no de las medidas que se pretendan implementar. La interacción entre derechos humanos y conflicto, como se anotó anteriormente, varia en cada caso26. En muchos de ellos, además, pueden presentarse

serios problemas de derechos humanos, pero la actividad directa para juzgar a los violadores podría no ser aconsejable. Sería más conveniente que fueran los mismos Estados los que llevarán a cabo internamente sus propios procesos de sanción y de reconciliación. Como lo anotan diversos teóricos del conflicto, el éxito de las operaciones desarrolladas por iniciativa de las partes es bastante mayor que cuando son impuestas. El Consejo de Seguridad es más efectivo como catalizador. de las propuestas de paz de las partes que como policía internacional²⁷. Al fin y al cabo, para que la paz se logre es necesario que exista, previamente. una voluntad de lograria.

²⁶ Forsythe, ap. cit., pp. 152-167.

²⁷ William Durch, Fen Osler Hamson, James A. Schear, on Durch, op. cit..; Bailey, op. cit.